



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt

Richtlinie zur Zusammen- führung der Haushalte bei Gemeindefusionen

Januar 2022 (2. erneuerte Auflage)





Inhaltsverzeichnis

1	Zielsetzung.....	3
2	Fusionsformen	3
2.1	Zusammenschlüsse von Gemeinden.....	3
2.1.1	Kombinationsfusion	3
2.1.2	Absorptionsfusion	4
2.2	Auflösung von Schulgemeinden	4
3	Buchhalterisches Vorgehen	4
3.1	Überblick.....	4
3.2	Budget	5
3.2.1	Politische Gemeinden (Zusammenschluss).....	5
3.2.2	Schulgemeinden (Zusammenschluss).....	6
3.2.3	Auflösung von Schulgemeinden	6
3.3	Jahresrechnung	7
3.3.1	Politische Gemeinden (Zusammenschluss).....	7
3.3.2	Schulgemeinden (Zusammenschluss).....	8
3.3.3	Auflösung von Schulgemeinden	8
3.4	Bilanz.....	8
3.4.1	Politische Gemeinden (Zusammenschluss).....	8
3.4.2	Schulgemeinden (Zusammenschluss).....	8
3.4.3	Auflösung von Schulgemeinden	9

Arbeitshilfsmittel

- «Muster Konsolidierungstabelle» für Bilanz und Erfolgsrechnung
- «Vorlage Konsolidierungstabelle» für Bilanz und Erfolgsrechnung



1 Zielsetzung

Mit der vorliegenden Richtlinie unterstützt das Gemeindeamt die fusionswilligen Gemeinden bzw. die verantwortlichen Gemeindebehörden beim Fusionsprozess. Die Richtlinie dient als Arbeitsinstrument und soll einen Gesamtüberblick über die Fusionen hinsichtlich Budgetprozess, Abnahme Jahresrechnung und Eröffnungsbilanz und die in diesem Zusammenhang zu befolgenden Schritte der buchhalterischen Abwicklung vermitteln, damit die entsprechenden Projekte in Bezug auf den Haushalt korrekt vollzogen und abgeschlossen werden können.

Über die verwaltungsrechtlichen und organisatorischen Abläufe einer Fusion (Zusammenschlüsse von Gemeinden und Auflösungen von Schulgemeinden) bestehen seitens des Gemeindeamtes bereits verschiedene Merkblätter, Musterzusammenschlussverträge und Mustergemeindeordnungen.

Die vorliegende Richtlinie zeigt auf, wie ein Zusammenschluss von Gemeinden und wie eine Auflösung einer Schulgemeinde in der Gemeinderechnung abzuwickeln ist.

2 Fusionsformen

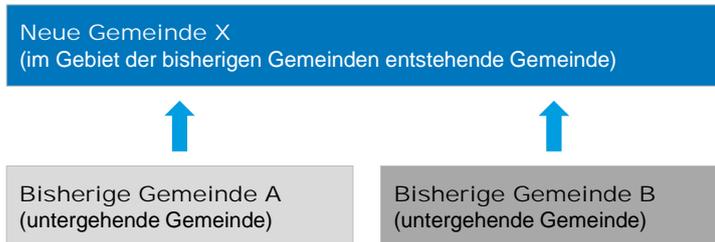
2.1 Zusammenschlüsse von Gemeinden

Als Fusionsformen unterschieden werden Zusammenschlüsse und Auflösungen von Schulgemeinden. Zusammenschlüsse sind Fusionen «in der Horizontalen» unter benachbarten politischen Gemeinden und/oder Schulgemeinden (Art. 84 Abs. 1 KV, §§ 152 f. GG). Auflösungen von Schulgemeinden sind Fusionen «in der Vertikalen», wobei sich eine Schulgemeinde auflöst und ihre Aufgaben von einer oder mehreren, in ihrem Gebiet liegenden politischen Gemeinden übernommen werden (Art. 84 Abs. 2 KV, § 154 GG).

Bei Zusammenschlüssen von Politischen Gemeinden und/oder von Schulgemeinden gibt es zwei Fusionsarten:

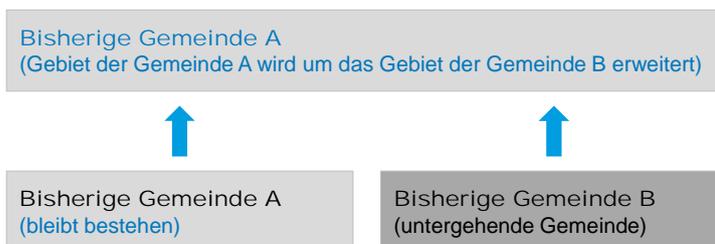
2.1.1 Kombinationsfusion

Bei der Kombinationsfusion schliessen sich zwei oder mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammen. Es entsteht ein neues Rechtssubjekt; alle beteiligten Gemeinden hören auf zu existieren (z.B. Zusammenschluss der drei Politischen Gemeinden Ober- und Unterstammheim und ihrer Schulgemeinde Stammertal zur neuen Politischen Gemeinde Stammheim).



2.1.2 Absorptionsfusion

Absorptionsfusionen zeichnen sich dadurch aus, dass eine der beteiligten Gemeinden als Rechtssubjekt bestehen bleibt, während die andere Gemeinde eingemeindet wird und dadurch ihre Rechtspersönlichkeit verliert bzw. aufhört zu bestehen (z.B. Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Horgen und Hirzel).



2.2 Auflösung von Schulgemeinden

Mit der Auflösung einer Schulgemeinde werden die Schulaufgaben von Gesetzes wegen auf die politische Gemeinde übertragen. Die Schulgemeinde wird von der politischen Gemeinde absorbiert und löst sich auf. Die politische Gemeinde bleibt bestehen und erweitert ihr Aufgabengebiet um die Aufgaben im Bereich von Schule und Bildung der aufgelösten Schulgemeinde. Schulgemeinden können sich im deckungsgleichen Gebiet einer oder mehrerer politischer Gemeinden auflösen.

3 Buchhalterisches Vorgehen

3.1 Überblick

In der Umsetzung bzw. dem buchhalterischen Vorgehen wird einerseits zwischen Zusammenschlüssen politischer Gemeinden und/oder Schulgemeinden und andererseits der Auflösungen von Schulgemeinden (Bildung sog. «Einheitsgemeinden») unterschieden. Die unterschiedlichen Vorgehensweisen werden nachfolgend in den Abschnitten Budget und Jahresrechnung beleuchtet.



Für die nachfolgenden Erläuterungen wird von folgender Annahme ausgegangen:

- Die Fusion wird auf den Zeitpunkt 1. Januar 20xy [2023 <] (Kalenderjahr = t) vollzogen.
- Die Auflösung der Schulgemeinde wird auf den Zeitpunkt 1. Januar 20xy [2023] (Kalenderjahr = t) vollzogen.

Für die Konsolidierungen der Haushalte stehen auf der Internetseite des Gemeindeamtes Muster und Vorlagen von Konsolidierungstabellen für das Budget und die Bilanz zur Verfügung.

www.zh.ch ► Themen ► Politik & Staat ► Gemeinden ► Gemeindefusion ► Fusionsauswirkungen ► Zusammenführung Gemeindehaushalte

3.2 Budget

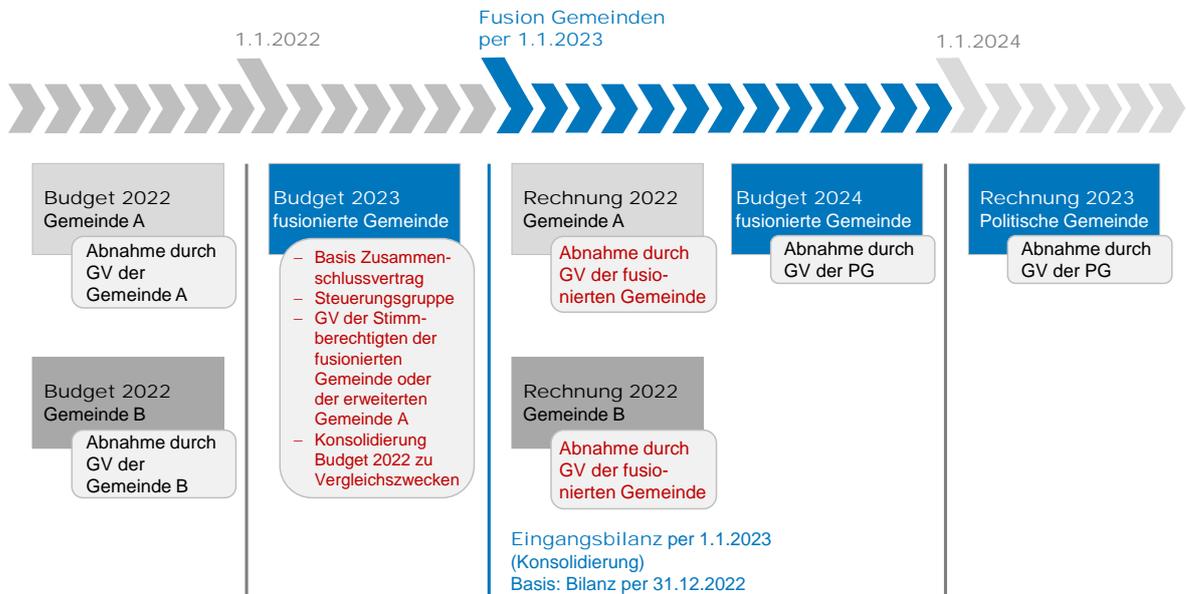
3.2.1 Politische Gemeinden (Zusammenschluss)

Die fusionierte Gemeinde muss über ein konsolidiertes Budget verfügen. Der Umgang bzw. die Handhabung betreffend dem neuen oder erweiterten Budget wird im Zusammenschlussvertrag geregelt. Der Musterzusammenschlussvertrag, welcher vom Gemeindeamt zur Verfügung gestellt wird, sieht vor, dass eine Steuerungsgruppe das entsprechende Budget ausarbeitet. Die Stimmberechtigten beschliessen darüber an der ersten Gemeindeversammlung (GV) der neuen oder erweiterten Gemeinde, die kurz vor dem Inkrafttreten der fusionierten Gemeinde stattfindet (hinsichtlich der im Budgetjahr fusionierten Gemeinde). An dieser Gemeindeversammlung wird das erste Budget der fusionierten Gemeinde festgesetzt. Den Budgetantrag stellt die gemäss Zusammenschlussvertrag bestimmte Behörde («Steuerungsgruppe» bzw. «Übergangsbehörde») an die Stimmberechtigten der künftig fusionierten Gemeinde.

Das erste konsolidierte Budget [2023 <] weist einen Vergleich mit dem Vorjahr aus. Dies erlaubt den Stimmberechtigten einen Budgetvergleich, erhöht die Transparenz und lässt sie einen fundierten Beschluss über das erste Budget der fusionierten Gemeinde fassen. Die Vorjahreswerte t-1 [2022 <] können durch die Konsolidierung der Einzelbudgets ermittelt werden. Auf die Konsolidierung der Jahresrechnungen t-2 [2021] kann verzichtet werden.

Gemäss Musterzusammenschlussverträgen wird das Budget der fusionierten Gemeinde von einer besonderen Rechnungsprüfungskommission (RPK) geprüft. Die Rechnungsprüfungskommissionen der Vertragsgemeinden delegieren die Mitglieder (Anzahl nach Vertrag) in diese RPK, welche sich wiederum selber konstituiert und aus ihrer Mitte einen Präsidenten wählt.

Beispiel: Zusammenschluss Politische Gemeinden (Zusammenschluss Schulgemeinden analog)



3.2.2 Schulgemeinden (Zusammenschluss)

Der Prozess zur Erstellung des Budgets bei Zusammenschlüssen unter oder mit Beteiligung von Schulgemeinden erfolgt analog der Fusionen politischer Gemeinden (siehe Punkt 3.2.1).

3.2.3 Auflösung von Schulgemeinden

Die Auflösung einer Schulgemeinde erfolgt durch Zustimmung der Stimmberechtigten der Schulgemeinde an der Urne. Liegt die Schulgemeinde im Gebiet einer politischen Gemeinde, wird in derselben Vorlage über die Revision der Gemeindeordnung der politischen Gemeinde beschlossen. Liegt die Schulgemeinde im Gebiet mehrerer politischer Gemeinden, beschließt die Schulgemeinde über ihre Auflösung an der Urne und gleichzeitig die politische Gemeinde, welche die Schulaufgaben besorgen wird (in der Regel die Schulstandortgemeinde) über die Revision ihrer Gemeindeordnung.

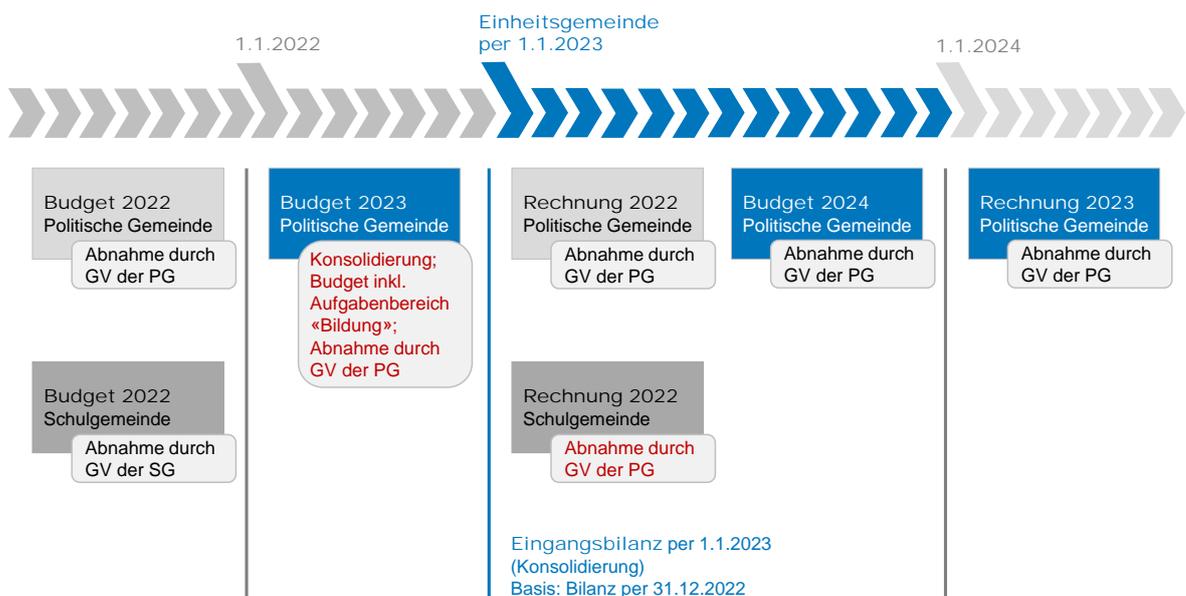
Da bei der Auflösung einer Schulgemeinde die politische Gemeinde die Schulaufgaben übernimmt, erstellt nur sie das Budget für das Jahr (t) 20xy [2023 <] im Jahr t-1 [2022 <]. Das Budget wird für das kommende Jahr beschlossen, in dem die politische Gemeinde bereits die Aufgaben der Schulgemeinde besorgt. Die Schulgemeinde ist dann aufgelöst und bedarf keines Budgets mehr. Für die Erstellung des ersten Budgets der fusionierten Gemeinde nimmt der Gemeinderat Rücksprache mit der Schulpflege der Schulgemeinde, ohne dass die Versammlung der Schulgemeinde dieses «Teilbudget» beschließt. Das Budget wird der dafür zuständigen Gemeindeversammlung der politischen Gemeinde zur Beschlussfassung unterbreitet. Es beinhaltet erstmals auch die budgetierten Aufwendungen für die Erfüllung der von der Schulgemeinde zu übernehmenden Aufgaben aus dem Aufgabenbereich «Schule und Bildung» und der übrigen Aufwände und Erträge (z.B. Gemeindesteuern).

Dasselbe gilt bei der Auflösung einer Schulgemeinde im Gebiet mehrerer politischer Gemeinden. Dort wird mit der Auflösung jedoch zwischen den politischen Gemeinden ein Anschlussvertrag vereinbart, der die Übertragung der mit der Auflösung übernommenen Schulaufgaben auf die politische Schulstandortgemeinde und der für die Anschlussgemeinde(n) jährlich Beitrag für die Schulung der angeschlossenen Schülerinnen und Schüler regelt. Für das Budget der fusionierten Gemeinde ist auch hier das Budgetorgan der politischen Schulstandortgemeinde zuständig. Die politische(n) Anschlussgemeinde(n) haben in ihren Budgets den Aufwand für den im Budgetjahr anfallenden Anschlussbeitrag einzustellen.

Zu Vergleichszwecken sind dem Budget der politischen Gemeinde die konsolidierten Vorjahresbudgets gegenüber zu stellen. Auf die Konsolidierung der Jahresrechnungen t-2 [2021 <] kann verzichtet werden.

Bei der Konsolidierung ist speziell darauf zu achten, dass gegenseitige Aufwendungen bzw. Erträge (z.B. Zinsen, Mieten, Benützungsgebühren, Steuerbezugskosten etc.) eliminiert werden.

Beispiel: Auflösung Schulgemeinde (Bildung «Einheitsgemeinde»)



3.3 Jahresrechnung

3.3.1 Politische Gemeinden (Zusammenschluss)

Da zum Zeitpunkt der Genehmigung der letzten Jahresrechnungen die Vertragsgemeinden bereits aufgelöst sind, muss dafür ersatzweise ein Organ vorgesehen werden.

Im Zusammenschlussvertrag wird der Umgang mit der Genehmigung der Jahresrechnungen t-1 geregelt. Die Musterzusammenschlussverträge, welche vom Gemeindeamt zur Verfügung gestellt werden, sehen vor, dass die Jahresrechnungen t-1 der Gemeindeversamm-



lung der neuen oder erweiterten Gemeinde zur Genehmigung unterbreitet werden. Die Antragstellung erfolgt durch den Gemeindevorstand (§ 128 GG).

Für die Prüfung der Jahresrechnungen t-1 [2022 <] ist die RPK der neuen oder erweiterten Gemeinde zuständig.

Bei der ersten Jahresrechnung [2023 <] der fusionierten Gemeinde gibt es einen Vergleich mit dem Budget [2023]. Auf die Konsolidierung der Jahresrechnungen t-1 [2022] kann verzichtet werden.

3.3.2 Schulgemeinden (Zusammenschluss)

Der Prozess zur Erstellung der Jahresrechnungen bei Zusammenschlüssen unter oder mit Beteiligung von Schulgemeinden erfolgt analog der Fusionen politischer Gemeinden (siehe Punkt 3.3.1).

3.3.3 Auflösung von Schulgemeinden

Da die Schulgemeinde im Zeitpunkt der Genehmigung der letzten Jahresrechnung bereits aufgelöst ist, wird diese der Gemeindeversammlung der politischen Gemeinde zur Genehmigung unterbreitet. Die Antragstellung erfolgt durch den Gemeindevorstand (§ 128 GG).

Für die Prüfung der Jahresrechnung t-1 [2022 <] ist die RPK der politischen Gemeinde zuständig.

Bei der ersten Jahresrechnung [2023 <] der politischen Gemeinde nach Auflösung der Schulgemeinde gibt es einen Vergleich mit dem Budget [2023 <]. Auf die Konsolidierung der Jahresrechnungen t-1 [2022 <] kann verzichtet werden.

3.4 Bilanz

3.4.1 Politische Gemeinden (Zusammenschluss)

Die Konsolidierung der Bilanzen der Vertragsgemeinden erfolgt zwischen der Schlussbilanz per 31. Dezember t-1 [2022 <] der einzelnen Gemeinden und der Eröffnungsbilanz per 1. Januar t [2023 <] der neuen oder erweiterten Gemeinde. Grundlage dafür bilden die abgeschlossenen, revidierten und genehmigten Jahresrechnungen t-1 [2022 <] der Vertragsgemeinden.

Die konsolidierte Eröffnungsbilanz per 1. Januar des Jahres t [2023 <] (Inkrafttreten des Zusammenschlusses) der neuen Gemeinde beinhaltet somit sämtliche Vermögenswerte der untergegangenen Vertragsgemeinden (Universalsukzession). Dabei ist zu beachten, dass allfällige Bereinigungen korrekt vorgenommen werden. Die Konsolidierung ist nachvollziehbar zu dokumentieren und den Stimmberechtigten zu Kenntnis zu bringen bzw. dem Anhang der ersten Jahresrechnung t [2023 <] beizufügen.

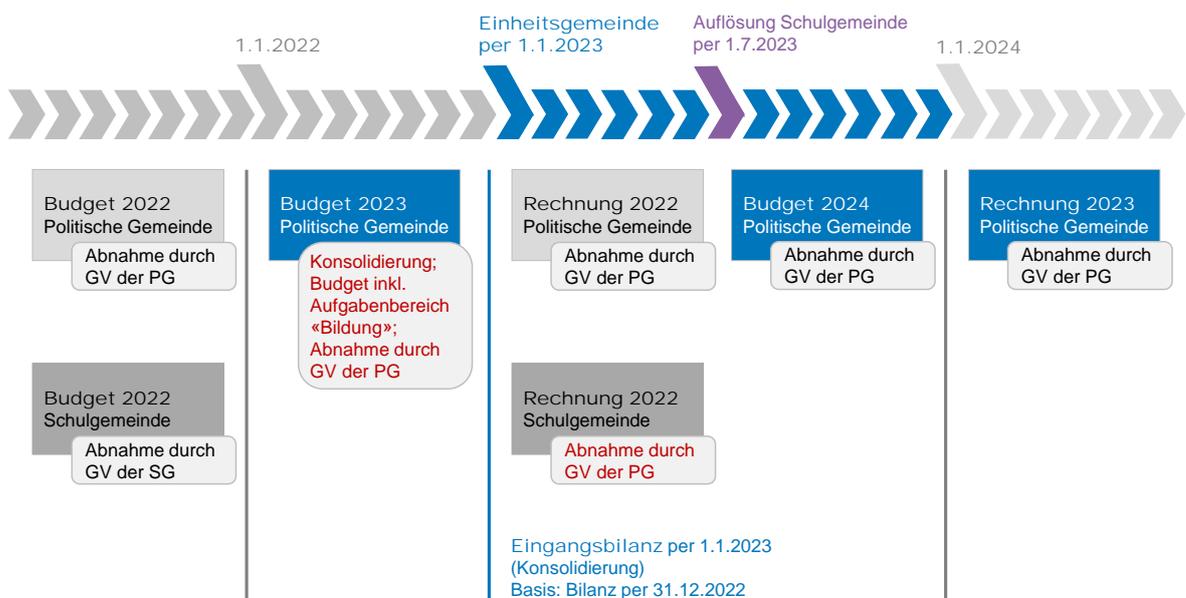
3.4.2 Schulgemeinden (Zusammenschluss)

Der Prozess zur Konsolidierung der Bilanzen bei Zusammenschlüssen unter oder mit Beteiligung von Schulgemeinden erfolgt analog der Fusionen politischer Gemeinden (siehe Punkt 3.4.1).

3.4.3 Auflösung von Schulgemeinden

Der effektive, buchhalterische Zusammenschluss bei der Auflösung einer Schulgemeinde erfolgt immer auf den 1. Januar eines Rechnungsjahres, da das Rechnungsjahr dem Kalenderjahr entspricht (§ 84 Abs. 2 Gemeindegesetz). Der Prozess zur Konsolidierung der Bilanzen der Politischen Gemeinde und der Schulgemeinde erfolgt analog der Fusionen bei Politischen Gemeinden (siehe Punkt 3.4.1). Speziell zu beachten ist, dass gegenseitige Forderungen und Verpflichtungen (z.B. Kontokorrente, Darlehen etc.) bei der Konsolidierung eliminiert werden.

Wird die Schulgemeinde nicht auf den 1. Januar eines Jahres [2023 <], sondern auf den Schuljahrwechsel – d.h. per August [2023 <] – aufgelöst, erfolgt die Zusammenlegung der Haushalte bzw. die Konsolidierung der Eröffnungsbilanz der Gemeinden bereits auf den 1. Januar des Inkrafttretens der revidierten Gemeindeordnung [2023 <]. Der Budgetprozess richtet sich nach dem beschriebenen Ablauf gemäss Auflösung Schulgemeinde (siehe Punkt 3.2.3).

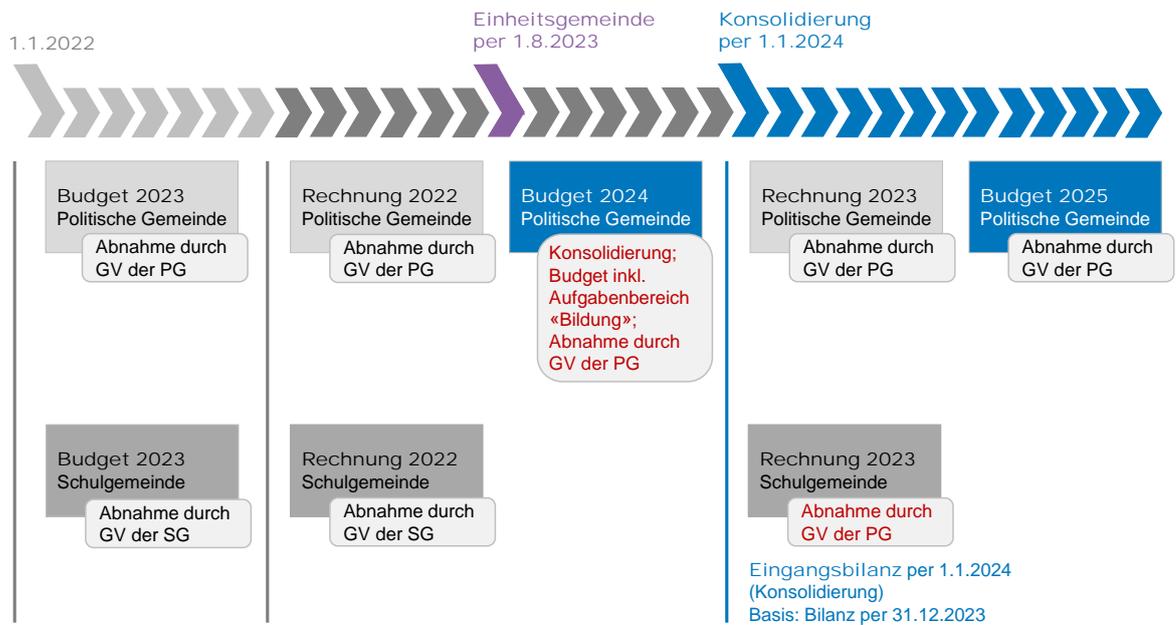


Spezialfall

Wird die Schulgemeinde auf den Schuljahrwechsel – d.h. per August [2023 <] – aufgelöst, ist es möglich, dass die Zusammenlegung der Haushalte bzw. die Konsolidierung der Eröffnungsbilanz der Politischen Gemeinde und der Schulgemeinde nach Auflösung der Schulgemeinde erst auf den 1. Januar des Folgejahres [2024 <] vorgenommen werden kann (nach Inkrafttreten der revidierten Gemeindeordnung [2023 <]). Dieser Spezialfall ist mittels Beschluss des Gemeinderates in Rücksprache mit der Schulpflege festzulegen und dem Gemeindeamt mitzuteilen.

Bei diesem Spezialfall werden für das Jahr der Auflösung der Schulgemeinde [2023 <] für die Politische Gemeinde wie auch für die Schulgemeinde je ein separates Budget erstellt und eine separate Jahresrechnung geführt. Das Verfahren für das erste gemeinsame Budget [2024 <]

richtet sich nach dem beschriebenen Ablauf gemäss Auflösung Schulgemeinde (siehe Punkt 3.2.3).



Kontakt

Gemeindeamt des Kantons Zürich
 Postfach
 8090 Zürich

Telefon 043 259 83 30

E-Mail gemeinderecht.gaz@ji.zh.ch
gemeindefinanzen.gaz@ji.zh.ch

Internet www.zh.ch/gaz